



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2015

Ausgleich von Planungsmehrwerten

Hoffmann, Kristin

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-115201>

Newspaper Article

Published Version

Originally published at:

Hoffmann, Kristin. Ausgleich von Planungsmehrwerten. In: Neue Zürcher Zeitung, 166, 21 July 2015, 17.

GASTKOMMENTAR

Ausgleich von Planungsmehrwerten

Basierend auf dem revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetz, formulieren die Kantone Regelungen für den Ausgleich von Mehrwerten, die durch Ein-, Um- oder Aufzonungen geschaffen werden. An vertragliche Lösungen denken sie dabei kaum. Eine verpasste Chance! Von Kristin Hoffmann

Wer in Zürich am Seebecken spazieren geht, nimmt eine Baustelle von beeindruckender Grösse wahr. Auf der Höhe des Hafens Enge entsteht der Ersatzneubau der Swiss Re. Der Bau ist nicht nur wegen seiner einzigartigen Fassadengestaltung interessant; auch die Entwicklung der planerischen Grundlagen verdient Beachtung.

Abgabe und Verträge verknüpfen

Die Realisierung des Baus war möglich geworden, weil die Stadt zu einem spezifisch auf das Projekt zugeschnittenen Gestaltungsplan Hand bot. Im Gegenzug verpflichtete sich die Swiss Re, in einer ihrer Liegenschaften ein öffentliches Parkhaus zu betreiben. Dieses wird es erlauben, am Hafen Enge über 100 Parkplätze aufzuheben und das Seebecken als Naherholungsraum und Touristenmagnet aufzuwerten; eine Win-win-Situation für Stadt und Unternehmen.

Mehrwertausgleichsverträge sind – trotz vielfacher Anwendung – bis jetzt in den wenigsten Kantonen geregelt. Entsprechend gross sind die Unsicherheiten im Umgang mit dem Instrument und mehren sich Vorbehalte gegenüber dieser Form staatlichen Handelns.

Als sich die Zurich-Versicherung unlängst als Gegenleistung für eine erhebliche Mehrausnutzung auf dem Areal ihres Hauptsitzes zur Zahlung von 8,35 Millionen Franken verpflichtete, sprachen Vertreter bürgerlicher Parteien gar von «Erpressung». Will man das grosse städtebauliche Potenzial von Mehrwertausgleichsverträgen nicht gefährden, braucht es klare Spielregeln. Jetzt ist der Zeitpunkt, diese zu definieren – sind doch die Kantone daran, den Mehrwertausgleich gemäss dem revidierten Raumplanungsgesetz gesetzlich zu normieren.

Die bisher unterbreiteten Regelungsentwürfe zeigen jedoch wenig Innovatives. Die meisten Kantone gehen über eine Abgabelösung – also über eine Geldleistung – nicht hinaus. Ein Mehrwertausgleich, der eine Mehrwertabgabe mit einer vertraglichen Alternative kombiniert, könnte jedoch städtebauliche Impulse freisetzen, die andernfalls unreichbar sind.

Wie könnte ein solches Ausgleichssystem ausgestaltet sein? Die hier vorgeschlagene Lösung fusst im Grundsatz auf einer «normalen» Mehrwertabgabe. Ergänzend stünde im rechtlichen Rahmen der Abgabelösung eine vertragliche Alternative zur Verfügung. Die Höhe des zu leistenden Mehrwertausgleichs sowie die relevanten Sachverhalte, an welche dieser anknüpft, wären somit gesetzlich vorgegeben und für die Abgabe und die vertrag-

liche Lösung identisch.

Die Verhandlungsmasse des vertraglichen Mehrwertausgleichs bliebe auf die Form des Ausgleichs beschränkt. Gegenstand der Verhandlungen wäre also nur, welche Sach- und/oder Dienstleistungen anstelle von Geld zu erbringen sind. Besteht kein Interesse an einer Verhandlungslösung oder lässt sich eine Einigung zwischen Gemeinde und leistungspflichtigem Privatem nicht finden, so könnten sich beide Seiten auf die Abgabelösung zurückziehen. Der Pflicht zum Mehrwertausgleich wäre damit Genüge getan. Die Vorzüge eines solchen Modells sind bestechend: Die Abschöpfung planerischer Mehrwerte wäre ausnahmslos durchsetzbar und – anders als bei einer rein vertraglichen Variante – nicht von der Einwilligung der Vertragsparteien abhängig.

Der vertragliche Mehrwertausgleich stünde deshalb auch für Mehrwerte aus Einzonungen offen, die gemäss Raumplanungsgesetz verpflichtend mit einem Satz von mindestens 20 Prozent abzuschöpfen sind. Damit könnten selbst jene Kantone, welche die Mehrwertabschöpfung auf dieses bundesrechtliche Minimum beschränken, den Ausgleich flexibilisieren.

Flexibilität und Rechtssicherheit

Weniger offensichtlich ist die Eignung des Modells für grossflächige Planungen. Verhandlungslösungen wurden vor allem im Rahmen von Sondernutzungsplanungen erprobt, also in Planungsprozessen, in denen Private und Gemeinwesen für ein bestimmtes Areal konkrete Planungen erarbeiten. Mit dem hier vorgestellten Modell wären vertragliche Lösungen auch bei Rahmennutzungsplanungen denkbar, und zwar deshalb, weil das Bundesrecht den effektiven Ausgleich planerischer Mehrwerte erst im Zeitpunkt der baulichen Realisierung vorsieht. Bevor dies geschieht, durchlaufen die Parteien ein Baubewilligungsverfahren, welches auch für Verhandlungen über die Art des Mehrwertausgleichs genutzt werden könnte. Nicht zuletzt könnte mithilfe des hier vorgestellten Modells die Akzeptanz von Mehrwertausgleichsverträgen verbessert werden: Da Private und Gemeinwesen jederzeit auf die Mehrwertabgabe ausweichen können, dürfte die Bereitschaft, eine Verhandlungslösung zu versuchen, steigen. Dem ungenuten Beigeschmack, der vertraglichen Lösungen bisher anhaftete, würde mit dem transparenten Verfahren und klaren gesetzlichen Vorgaben wirksam begegnet. Das städtebauliche Potenzial kooperativer Lösungen käme zur vollen Entfaltung.

Der vergleichsweise eingeschränkte Verhand-

lungsspielraum würde das Interesse Privater an Vertragslösungen nicht schmälern. Der Swiss Re war es stets ein Anliegen, ihre Verbundenheit mit dem Standort Zürich zu betonen. Mit ihrem städtebaulichen Beitrag kann sie dieser nun – für die Öffentlichkeit weithin sichtbar – Ausdruck verleihen, was einem positiven Marketingeffekt gleichkommt. Und nicht zu vergessen: Die Massnahmen am Zürcher Seebecken werten die dortigen Liegenschaften des Unternehmens auf.

Der Bedarf an solch kreativen planerischen Lösungen wird im Zuge weiterer Bestrebungen zu baulicher Verdichtung vor allem in städtischen Zentren steigen. Die kantonalen Gesetzgeber haben es jetzt in der Hand, die Weichen in diese Richtung zu stellen.

Kristin Hoffmann ist Assistentin am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich und arbeitet an einer Dissertation über kooperative Planungen.